REFORMASI HUKUM
TELAAH KONFIGURASI POLITIK
DAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

Dr. Moh. Mahfud MD

dosen Fak. Hukum/direktur Pasca Sarjana

UII-Yogyakarta

disampaikan pada Panel Forum yang diselenggarakan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia, dan Badan Penerbit Pers Mahasiswa (BPPM) Fakultas Hukum UGM "**Mahkamah**" pada hari Sabtu tanggal 9 Mei 1998 di kampus Universitas Gadjah Mada (UGM) Bulaksumur, Yogyakarta

REFORMASI HUKUM
TELAAH KONFIGURASI POLITIK
DAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

Moh. Mahfud MD

Pendahuluan

Pada tahun 1993 penulis mempertahankan sebuah disertasi di Pasca Sarjana S3 UGM dengan judul **Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia**. Studi ini berangkat dari asumsi bahwa hukum merupakan produk politik sehingga hukum lebih merupakan kristalisasi dari keendak-kehendak politik yang saling bersaingan. Tepatnya eksistensi hukum dan kinerjanya itu akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Penulis sangat gembira bahwa disertasi ini sejak tahun 1993 telah menjadi salah satu bahan bacaan dan bahasan di berbagai program pasca Sarjana di mana salah seorang penguji dan pembimbing penulis mengajar yaitu Prof.Dr. Sri Soemantri seperti di Unpad, UI, dan lain-lain.

Tulisan ini bermaksud melihat hukum dan peradilan serta upaya melakukan reformmasi atasnya berdasarkan asumsi tersebut.

Pokok-pokok tesa

Sepanjang perjalanan sejarah negara Republik Indonesia telah terjadi tolak tarik atau pasang surut dan pasang naik antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfihurasi politik yang otoriter. Jika perjalanan konfigurasi politik itu dimulai dari proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 maka priode perjalanan konfigurasi politik itu dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Pada awal kemerdekaan (18 Agustus - 16 Oktober 1945) melalui pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 secara formal negara tersusun dengan konfigurasi politik yang sangat otoriter karena menyerahkan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA kepada Presiden sebelum lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dibantu oleh sebuah komite nasional
2. Melalui Maklumat No. X Tahun 1945 yang kemudian disusul dengan perubahan sistem kabinet konfigurasi politik berubah menjadi sangat demokratis (1945-1959).
3. Konfigurasi politik yang demokratis ini bergeser menjadi sangat otoriter sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang memberi jalan bagi Bung Karno untuk menerapkan konsepsi demokrasi terpimpinnya (1959-1966).
4. Ketika Orde baru lahir pada bulan Maret 1966 konfigurasi politik kembali bergeser ke arah yang demokratis. Semboyan yang banyak dikumandangkan ketika itu adalah menegakkan kehidupan yang demokratis dan konstitusional, melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, membangun supremasi hukum dan sebagainya (1966-1969/1971).

5. Keadaan demokrtis hanya berlangsung selama 3 tahun pada awal Orde Baru sebab setelah seminar AD II memutuskan untuk mengutamakan pembangunan ekonomi maka format baru politik Indonesia yang disusun adalah format yang tidak demokratis, format yang memberikan kekuatan politik bagi pemerintah (eksekutif) melalui tangan-tangannya di MPR dan DPR. Tujuannya adalah agar bisa tercipta stabilitas politik yang dapat melancarkan jalannya pembangunan (ekonomi). Format politik yang baru itu dituangkan di dalam dua UU Politik yang yang diundangkan pada tahun 1969 yakni UU No. 15 Tahun 1969 (tentang Pemilu) dan UU No. 16 Tahun 1969 (tentang Susduk MPR/DPR/DPRD). Meskipun telah beberapa kali diubah tetapi kedua UU ini secara substansial tetap berlaku sampai sekarang.

Penetapan demokratis dan otoriter bagi konfigurasi politik itu didasarkan pada konsep dan indikator-indikator tertentu sebab kedua istilah tersebut bersifat ambigu (memiliki pengertian yang tidak tunggal). Indikator-indikator yang dipergunakan adalah peranan lembaga perwakilan rakyat, peranan eksekutif, dan tingkat kebebasan pers. Beberapa hal yang juga tampak dari hasil studi tersebut adalah :

1. Lahirnya konfigurasi politik demokratis maupun otoriter tidak ditentukan oleh UUD. UUD yang sama pada periode yang berbeda (seperti UUD 1945) dapat melahirkan konfigurasi politik yang demokratis (periode 1945-1949 dan 1966-1969/1971) dan kongigurasi politik yang otoriter (periode 1959-1966 dan 1969/1971-sekarang); sebaliknya UUD yang berbeda pada periode yang sama (UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950) yang berlaku selama periode 1945-1959 menampilkan konfigurasi yang sama yakni demokratis. Dengan demikian demokratis atau tidak tidaknya suatu sistem politik tidak tergantung semata-mata pada UUDnya tetapi lebih banyak ditentukan oleh pemain-pemain politiknya.
2. Khusus untuk hukum publik yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan (gezagsverhouding) ternyata konfigurasi politik tertentu melahirkan produk hukum dengan karakter tertentu, yakni "konfigurasi politik yang demokratis senantiasa melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter nelahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif". Karakter responsif dan konservatif ditandai, antara lain, oleh hal-hal :
   a. Dalam pembuatannya produk hukum yang responsif menyerap aspirasi masyarakat seluas-luasnya (partisipatif) sedangkan produk hukum yang konservatif lebih didominasi lembaga-lembaga negara terutama pihak eksekutif (sentralistis).
   b. Cerminan isi produk hukum yang responsif adalah aspiratif dalam arti mencerminkan kehendak-kehendak dan aspirasi umum masyarakat, sedangkan produk hukum yang konservatif adalah positivist-instrumentalistik dalam arti lebih mencerminkan kehendak atau memberikan justifikasi bagi kehendak-kehendak dan program pemerintah.

c. Cakupan isi hukum yang responsif itu biasanya rinci, mengatur hal-hal secara jelas dan cukup detail (limitatif) sehingga tidak dapat ditafsirkan secara sepihak oleh lembaga eksekutif, sedangkan pada hukum konservatif biasanya dimuat hal-hal yang pokok-pokok dan ambigu sehingga memberi peluang luas bagi pemerintah untuk membuat penafsiran secara sepihak melalui berbagai peraturan pelaksanaan (interpretatif).

Agenda reformasi hukum dan peradilan

Untuk menjawab permasalahan yang diajukan di dalam panel forum ini marilah kita lihat keadaan hukum dan dunia peradilan pada era Orde Baru di mana saat ini kita masih ada di dalamnya dengan menggunakan kerangka pemikiran dan tesa-tesa di atas.

Konfigurasi politik Orde Baru dapat dikualifikasikan sebagai konfigurasi yang otoriter. Konfigurasi ini tercipta sejak tahun 1969/1971 saat mana dua UU bidang politik diundangkan sebagai landasan bagi format politik yang baru. Pada awalnya (1966) memang muncul optimisme dan antusias yang begitu besar sebab Orde Baru ini dilahirkan sebagai alternatif pembalikan atas konfigurasi politik otoriter yang dibangun oleh Bung karno. Semboyan tentang supremasi hukum, kehidupan demokratis dan konstitusional, melaksanakan Pancasila secara murni dan konsekuen bergema begitu keras. Dalam bidang hukum dan peradilan kita mencatat adanya usaha serius untuk membangun supremasi hukum itu ketika MPRS mengeluarkan Ketatapan No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. MPR juga menginstruksikan segera diselengarakannya Pemilu serta menggariskan prinsip otonomi daerah yang nyata dan seluas-luasnya. Bahkan MPRS juga pernah membentuk berbagai paniatia ad hoc yang seluruhnya diarahkan pada upaya menempatkan hukum sebagai sentral dan bukan sekedar instrumental dalam kehidupan bernegara yaitu dengan dibentuknya Panitia ad hoc tentang Hak Azasi Manusia, paniatia ad hoc tentang Sistem Pemerintahan Negara, dan Panitia ad hoc tentang Judicial Review. UU tentang peradilan yang dibuat pada masa Orde Lama digugat keras karena di dalamnya ada jalan bagi Presiden untuk secara langsung mempengaruhi, menghentikan bahkan membatalkan jalannya pengadilan. Terkait dengan upaya pemandirian lembaga peradilan ini IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia) mengusulkan agar di dalam UU yang baru nanti para hakim dilepaskan dari kedudukannya sebagai pegawai negeri. Maksudnya tentu saja agar dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara para hakim tidak diintervensi oleh kekuatan pemerintah seperti yang digariskan di dalam Penjelasan pasal 24 UUD 1945. Itu semua terjadi pada sub periode pendek awal perjalanan Orde Baru 1966-1969). Dengan kehidupan pers yang meimiliki kebebasan yang cukup periode pendek itu telah menampilkan konfiguraspi politik yang **demokratis.**

Tetapi pilihan atas pembangunan ekonomi dengan orientasi pada pertumbuhan telah membawa kepada kesimpulan bahwa negara ini harus memiliki stabilitas politik agar pembangunan ekonomi dapat berjalan lancar. Dengan politik yang stabil maka investasi asing lebih mudah masuk dan jalannya pembangunan tidak diinterupsi oleh keributan-keributan

politik. Oleh sebab itu format baru politik yang menjamin stabilitas itu harus dibuat, dan itu bisa ditempuh melalui penguatan eksekutif dengan konfigurasi politik yang, mau atau tidak mau, **otoriter**. Gagasan inilah yang kemudian melahirkan UU No. 15 dan No. 16 Tahun 1969 setelah melalui pertikaian politik yang panjang dan panas antara pemerintah dan parpol-parpol yang sampai menggagalkan jadwal Pemilu yang seharusnya dilaksanakan tahun 1969. UU Pemilu memberi peran yang begitu dominan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan Pemilu serta membuat peraturan-peraturan pelaksanaan yang merupakan kehendak sepihak pemerintah sedangkan UU tentang Susduk MPR/DPR/DPRD memberi jalan bagi Presiden untuk memasang tangan-tangannya di MPR, DPR, dan DPRD. Dengan format yang seperti ini maka praktis keputusan-keputusan politik nasional sangat tertumpu pada kehendak-kehendak politik Presiden.

Pelepasan dari eksekutif

Perubahan konfigurasi politik ini mengambrukkan semua gagasan cemerlang tentang pembangunan supremasi hukum dan pemandirian lembaga peradilan yang menyertai lahirnya Orde Baru. Gagasan Judicial Review, perlindungan HAM, dan Sistem Pemerintahan Negara yang digarap di MPRS di bawah pimpinan Nasution ditolak oleh pemerintah yang ketika itu diwakili oleh Menteri Kehakiman Oemar Seno Adjie. Begitu juga gagasan pelepasan hakim dari status pegawai negeri yang semula telah dimulai dengan langkah-langkah awal menjadi mentah. UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang lahir menggantikan UU tentang itu yang ditinggalkan Orde Lama masih menempatkan hakim sebagai pegawai negeri yang bernaung di bawah departemen teknis yang bersangkutan. Peletakan hubungan lembaga eksekutif dengan lembaga yudikatif yang secara struktural seperti itu telah menimbulkan masalah bagi kemandirian kekuasaan kehakiman. Dalam banyak kasus kerapkali terjadi hakim tidak berani mengalahkan pihak pemerintah dalam suatu perkara di pengadilan. Kalau pun pemerintah kalah pada pengadilan tingkat pertama atau kedua kemenangan pemerinmtah itu akan diperoleh pada tingkat kasasi di MA. Bahkan yang telah selesai di MA pun dapat dipersoalkan lagi melalui perintah pengajuan PK atau pelarangan eksekusi hanya dengan sepucuk surat.

Kenyataan-kenyataan seperti inilah yang menyebabkan selalu munculnya gugatan agar kekuasaan kehakiman direformasi secara struktural dengan meletakkan lembaga peradilan di bawah satu atap yakni Mahkamah Agung. Sebenarnya ini bukan gagasan baru melainkan gagasan lama yang selalu diteriakkan. Beberapa hari yang lalu IKAHI kembali mengusulkan agar lembaga yudikatif dilepaskan secara struktural dari lembaga eksekutif dengan melepaskan semua hakim dari status pegawai negeri untuk kemudian diangkat menjadi pejabat negara.

Perombakan hubungan struktural yang seperti itu memang bukan satu-satunya jalan dan bukan jaminan bagi mandiri dan bersihnya dunia peradilan dari korupsi dan kolusi atau "mafia" sebab dalam kenyataannya sakit parahnya dunia peradilan kita memang disebabkan juga oleh

moral para penegak hukum sendiri. Tarnsaksi perkara bisa saja terjadi tanpa pengaruh kekuasaan eksekutif, tapi dilakukan langsung oleh para penegak hukum. Tetapi pelepasan kekuasaan kehakiman secara struktural (dalam administratif-finansial) tetap menjadi salah satu kunci penting bagi *bebas-merdeka*nya kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Tentu saja reformasi struktutal itu harus diikuti dengan reformasi mental, moral, dan kultural yang selama ini juga memberi andil bagi bobroknya dunia peradilan kita. Dalam konteks ini kita perlu memberikan dukungan pada apa yang telah mulai dilakukan oleh Menteri Kehakiman Muladi belakangan ini.

Judicial Review dan hak uji material

Sementara itu untuk mengakomodasi gagasan tentang judicial review UU No. 14 Tahun 1970 memuat ketentuan tentang hak uji material yakni hak bagi Mahkamah Agung untuk menguji (dan menyatakan tidak sah) suatu peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah UU. Hak uji material ini diatur dengan tiga ketentuan yaitu :*pertama*, yang boleh diuji adalah PP ke bawah; *kedua,* pelaksanaan uji materi itu dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung pada pemeriksaan di tingkat kasasi; *ketiga*, pencabutan atas peraturan perundang-undangan yang terkena hak uji material itu dilakukan sendiri oleh instansi yang mengeluarkan. Ketentuan yang demikian ini menyebabkan hak uji material tidak dapat diimplementasilan dalam kenyataan-kenyataan konkret karena dua hal :

1. Prosedurnya yang tidak mendapat pintu masuk

Ketentuan hak uji material yang harus dilakukan melalui pemeriksaan oleh MA pada sidang di tingkat kasasi menyebabkan hak uji material ini tidak dapat dilakukan karena tidak ada pintu masuk untuk minta kepada MA melakukan pengujian. Mengapa? Karena pemeriksaan kasasi itu artinya adalah pemeriksaan terakhir setelah ada putusan pengadilan di bawah (Pengadilan Negeri dan atau Pengadilan Tinggi). MA tentu tidak dapat melakukan pemeriksaan uji materi atas peraturan perundang-undangan sebelum ada putusan pengujian dari pengadilan di bawahnya; sebaliknya Pengadilan di bawah tidak akan melakukan pengujian karena pengujian itu hanya menjadi kompetensi absolut MA. Untuk membuat pintu masuk ini pada tahun 1993 MA mengeluarkan PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) No. 1 Tahun 1993 yang berisi pengaturan bahwa hak uji material bisa dilakukan melalui *gugatan* maupun *permohonan*. Permintaan hak uji material melalui gugatan berarti diajukan sebagai perkara biasa melalui Pengadilan Negeri untuk kemudian diproses sampai ke Mahkamah Agung, sedangkan pengujian melalui permohonan berarti langsung minta pemeriksaan kepada Mahkamah Agung. PERMA ini menjadi masalah di dalam tata hukum kita sebab berisi pengaturan (regeling) yang mengubah ketentuan UU No. 14 Tahun 1970 bahkan juga Tap MPR No. III/MPR/1978 yang jelas-jelas menentukan bahwa hak uji material itu dilakukan oleh MA pada pemeriksaan di tingkat kasasi. Bisakah MA membuat

produk pengaturan yang mengubah produk Tap MPR dan UU? Di mana posisi hirarkis PERMA dalam tata urutan peraturan perundang-undangan kita? Seumpama pun PERMA ini akan diterima sebagai terobosan untuk membuka jalan bagi hak uji material sebenarnya masih ada masalah lain yang kedua yakni masalah siapa yang berhak mengajukan gugatan maupun permohonan hak uji material ini. Tepatnya menyangkut subyek penggugatnya yang tidak reprsentatif.

2. *Subyek penggugatnya yang tidak representatif.*

Baik Tap MPR No.III/MPR/1978, UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 14 Tahun 1985 maupun PERMA No. 1 Tahun 1993 tidak menunjuk suatu badan hukum publik tertentu untuk melakukan gugatan atau permohonan hak uji material. Bahkan dalam praktik yang selalu mencoba minta pengujian adalah badan hukum privat seperti LBH, surat kabar Perioritas, majalah Tempo, dan sebagainya. Ini menjadi masalah di dalam hukum sebab yang dipersoalkan adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku umum dalam arti mengikat orang banyak. Atas dasar apa suatu badan hukum privat mempersoalkan atau menggugat peraturan yang mengikat orang banyak? Bagaimana jika ada badan hukum privat atau warga perseorangan lain yang menyatakan tidak setuju atas permintaan uji materi itu? Siapa sebenarnya yang berhak mengatasnamakan publik untuk melakukan gugatan atau permohonan atas peraturan yang mengikat publik?

Dengan demikian ketentuan-ketentuan tentang hak uji material itu terjebak ke dalam kekacauan teoretis sehingga tidak (akan) pernah dapat diopreasionalkan. Ini terjadi karena penerimaan atas gagasan pengujian secara material dan judicial review atas berbagai produk hukum yang menggelora pada awal Orde Baru hanyalah setengah hati atau sekedar jawaban asesori. Dari titik ini kita melihat perlunya **perombakan secara total** atas semua peraturan perundang-undangan tentang judicial review agar dapat benar-benar dioperasonalkan sebagai perangkat pengaman bagi tertibnya pembuatan peraturan perundang-undangan.

Fenomena lain penegakan hukum

Secara umum, sebagai akibat dari tampilnya konfigurasi politik yang otoriter pada era Orde Baru ini, maka karakter produk hukum kita tidak terkecuali dalam bidang peradilan menjadi sangat konservatif yakni hukum-hukum yang bercirikan sentralistik, positivist-instrumentalistik, dan interpretatif. Hukum tidak lagi menjadi acuan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara sehingga gagasan supremasi hukum yang pernah disambut secara begitu antusias di masa Orde Baru menjadi semakin jauh.

Masih ada fenomena lain dalam kehidupan hukum di era Orde Baru ini sebagai akibat dari konfigurasi politik yang tidak demokratis yaitu *pengutamaan kebijaksanaan di atas peraturan resmi* dan *perlindungan konstituensi*.

1. Pengutamaan kebijaksanaan di atas hukum.

Untuk melancarkan program-program pembangunan seringkali terjadi pemerintah meletakkan kebijaksanaan di atas ketentuan hukum yang berlaku. Soal pengadaan tanah untuk pembangunan yang sejak tahun 1975 dilakukan dengan pembebasan misalnya dapat disebut sebagai contoh betapa ketentuan hukum yang tertuang di dalam UU No. 20 Tahun 1961 ditorpedo hanya oleh Permendagri. Kepres nomor 55 Tahun 1993 yang menggantikan Permendagri tentang Pembebasan Tanah sebenarnya masih harus dipersoalkan karena secara resmi masih berlaku UU nomor 20 Tahun 1961.Bisa juga disebutkan PP No. 20 Tahun 1994 yang pernah menghebohkan karena isinya dianggap bertentangan dengan UU Pokok Pers. Jadi keperluan pragmatis untuk pembangunan sering diwujudkan dengan cara melanggar ketentuan yuridis.

2. Perlindungan konstituensi.

Pada era Orde Baru ini kita sering juga melihat fenomena perlindungan konstituensi sehingga sebuah kasus yang seharusnya diproses secara hukum dianggap bukan kasus hukum. Ada bebarap kasus besar yang kemudian diselesaikan dengan jawaban bahwa "itu hanya salah prosedur" dan tak perlu diproses untuk diperiksa di pengadilan. Ada juga perkara-perkara yang tidak pernah terungkap dengan tuntas tanpa perduli pada petunjuk-petunjuk awal yang seharusnya ditempuh untuk mengungkap suatu kasus. Ini semua dilakukan untuk memberikan perlindungan pada konstituensi (lingkungan kerja) sebab jika sebuah kasus diungkap apa adanya menurut hukum maka yang akan terkena bukan hanya seorang yang mungkin merupakan pelaku langsung melainkan juga akan mengait orang-orang lain yang penting di dalam sebuah instansi dan harus dilindungi. Maka jawaban yang paling aman untuk melindungi konstituensi adalah menjadikan sebuah perkara sebagai sekedar "salah prosedur-administrati" atau tidak ada petunjuk yang kuat untuk untuk menyeret ke pengadilan.

Kesimpulan

1. Secara umum reformasi hukum harus diarahkan pada perubahan berbagai produk hukum publik yang memuat hubungan kekuasaan karena hukum-hukum jenis ini pada era Orde Baru berwatak konservatif. Watak konservatif ini merupakan akibat dari konfigurasi politik Orde Baru yang otoriter. Berbagai UU yang menyangkut kekuasaan (gezagverhouding) atau bidang politik yang perlu diubah itu sebenarnya sangat banyak seperti UU tentang Pemilu, UU tentang Susduk MPR/DPR/DPRD/, UU Parpol dan Golkar, UU Pokok Pers, UU Pemerintahan Daerah, UU Pemerintahan Desa, UU Pokok Kepegawaian, UU tentang BPK, UU Keormasan, UU Referendum, UU Anti Subversi, dan sebagainya.

2. Khusus untuk kekuasaan kehakiman reformasi ke arah pemandirian dan pembebasmerdekaannya dari pengaruh eksekutif harus dilakukan pada perubahan struktural yakni peletakan lembaga peradilan di bawah satu atap Mahkamah Agung. Hakim-hakim harus dilepaskan dari pembinaan lembaga eksekutif meskipun hanya dalam administratif finansial. Untuk beberapa UU dalam bidang peradilan harus diubah seperti UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 14 Tahun 1985, UU No. 5 Tahun 1986, UU No. 7 Tahun 1989 dan lain-lain. Selain reformasi struktural melalui perubahan berbagai UU tersebut perombakan mental, moral, dan kultural perlu juga dilakukan secara simultan sebab bobroknya dunia peradilan kita tidak semata-mata karena intervensi politik atau kekuasaan eksekutif yang bisa masuk.

3. Karena hukum merupakan produk politik yang tentunya lebih banyak ditentukan oleh pemegang kekuasaan politik yang dominan maka sangat mungkin hukum itu lebih merupakan pencerminan visi dan kehendak politik penguasa. Untuk membersihkan hukum dari warna-warna politik yang mungkin tidak sesuai dengan konstitusi diperlukan pelembagaan judicial review atau hak uji material bukan hanya atas peraturan perundangan di bawah UU tetapi juga atas UU itu sendiri. Untuk itu perlu dibuat perangkat hukum yang memungkinkan dilakukannya judicial review atas UU sekaligus merombak semua ketentuan UU yang mengatur hak uji material yang ada saat ini. Perombakan itu sangat diperlukan karena ketentuan-ketentuan yang ada pada saat ini tidak dapat dioperasikan secara normal karena memuat kekacauan teoretis seperti yang diuraikan di atas.

4. Namun untuk melakukan perubahan itu tentu tidak mungkin dilakukan seketika. Mengingat banyaknya yang harus direformasi maka perubahan itu harus dilakukan secara bertahap. Karena keadaan sekarang ini merupakan produk dari konfigurasi politik yang tidak demokratis maka, sebagai konsekuensi dari asumsi bahwa hukum merupakan produk politik, perubahan itu pertama-tama harus diarahkan pada prubahan tiga UU bidang politik yaitu UU Pemilu, UU Susduk MPR/DPR/DPRD, dan UU Parpol dan Golkar. Jika ketiga UU ini telah diubah menjadi demokratis tentu akan lahir pemain-pemain politik baru yang terseleksi secara demokratis pula. Pemain-pemain baru inilah yang nantinya akan mempermudah bagi dilakukannya reformasi secara besar-besaran. Jika reformasi hanya dipercayakan kepada konfigurasi politik yang ada sekarang maka yang akan terjadi hanyalah reformasi artifisial, tidak akan pernah substansial.

BAHAN BACAAN

Alfian, "Format Baru Politik Indonesia", dalam *Indonesia Magazine*, No. 24, Yayasan Harapan Kita, Jakarta, 1974.

Arbi Sanit, "Politik sebagai Sumberdaya Hukum, Telaah Mengenai Dampak Tingkah Laku Politik Elit dan Massa terhadap Kekuatan Hukum di Indonesia", dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Hukum Nasional*, LBH Yogyakarta dan Rajawali, Jakarta, 1986.

Benny K Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, 1997.

Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, 1988.

Corwin, Edward S., *The Constitution and What It Means Today*, Princeton University Press, 1965.

Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, 1978.

Dahl, Robert A., *Modern Political Analysys*, Prentice-Hall, Inc. Englewood.

Dicey, AV, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Mac Millan and Co. Limited, 1952.

Emmerson, Donald K., *The Bureaucracy in Indonesia*, Center for International Studies MIT, Cambridge, Mass, 1974.

Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990/

Moh. Mahfud MD,*Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap karakter Produk Hukum di Indonesia*, disertasi doktor di UGM, Yogyakarta, 1993.

Moh. Mahfud MD,*Konfigurasi Politik dan Produk Hukum, Otoriter dan Konservatif*, majalah *Prisma*, No. 7/ Juli 1995.

M. Fajrul Falaakh, "Judicial Review di Indonesia" dalam majalah *Unisia* No. 28 Tahun 1995.